

08.10.2020

POL-2020-62468

Sisäministeriö  
[kirjaamo@intermin.fi](mailto:kirjaamo@intermin.fi)

VIITE: Sisäministeriön selvityspyyntö.

**Poliisihallituksen selvitys poliisin voimankäytöstä sekä poliisin tehtävästä huolehtia mielenosoitusten järjestyksestä ja turvallisuudesta**

Sisällys

1 Selvityspyyntö poliisin toiminnasta.....	2
2 Selvitystä varten hankittu aineisto.....	2
3 Poliisihallituksen selvitys.....	5
4 Poliisihallituksen selvityksen perustelut .....	7
4.1 Poliisitoimintaa ohjaavat oikeusperiaatteet.....	7
4.2 Kokoontumisvapauden ja mielenosoitusten turvaaminen .....	8
4.2.1 Kokoontumisvapaus .....	8
4.2.2 Poliisin tehtävät .....	10
4.3 Poliisin voimakeinot.....	18
4.3.1 Voimankäytösäntely ja oikeus voimakeinojen käyttöön.....	18
4.3.2 Voimakeinojen käytön edellytykset .....	20
4.3.3 Voimankäytön koulutus ja sitä koskevat hallintonormit.....	23
4.3.4 OC-sumute ja sen käyttäminen.....	23
4.3.5 OC-sumutteen käytöstä ohjeistaminen .....	24

## 1 Selvityspyyntö poliisin toiminnasta

Sisäministeriö on pyytänyt Poliisihallitukselta selvitystä poliisin voimankäytöstä sekä poliisin tehtävästä huolehtia mielenosoitusten järjestyksestä ja turvallisuudesta. Selvityspyyntö liittyy lauantaina 3.10.2020 Helsingissä järjestettyyn Elokapina-yhteisön mielenosoitukseen.

Elokapinan järjestämä noin 150 mielenosoittajan mielenosoitus herätti laajan keskustelun sosiaalisessa mediassa ja perinteisessä mediassa, koska poliisi käytti mielenosoituksessa voimakeinoja.

Voimakeinojen käyttö tapahtui tilanteessa, jossa mielenosoittajat olivat kokousilmoituksesta poiketen kokoontuneet Unioninkadulle estäen Unioninkadun liikenteen Kaisaniemenkadun risteyksessä molempiin suuntiin ja siirtyneet siitä käskyistä huolimatta Kaisaniemenkadulle ajoradalle. Osa mielenosoittajista oli kytkeytynyt toisiinsa ketjuin ja lukoin ja osa mielenosoittajista oli kytkeytynyt mielenosoituksessa käytettyyn jollaveneeseen.

Poliisi neuvotteli mielenosoittajien kanssa toistuvasti ja kehotti heitä siirtymään pois Unioninkadun ajoradalta, jolloin osa mielenosoittajista siirtyi jatkamaan mielenosoitusta läheiseen Kaisaniemenpuistoon ja jalkakäytävälle poliisin antamien määräysten mukaisesti. Noin 50 mielenosoittajaa siirtyi Kaisaniemenkadun ajoradalle, joka on yksi Helsingin pääväylistä ja erittäin vilkasliikenteinen. Mielenosoittajat sulkiivat toiminnallaan keskustasta pois päin johtavan ajoradan. Tästä toiminnasta aiheutui häiriötä ja esteitä yleiselle liikenteelle, vaaraa mielenosoittajille sekä poliisitehtäviä suorittaneille poliisimiehille.

Ennen voimakeinojen käyttämistä poliisi oli pyrkinyt neuvoilla, kehotuksilla ja käskyillä huolehtimaan useaan otteeseen siitä, ettei mielenosoituksesta aiheudu vaaraa yleiselle järjestykselle ja häiriötä liikenteelle. Poliisi oli antanut mielenosoittajille mahdollisuuden oma-aloitteisesti poistua ajoradalta, minkä lisäksi mielenosoittajia oli myös siirretty voimakeinoin pois ajoradalta. Lopulta poliisi käytti tilanteessa OC-sumutinta fyysisten voimakeinojen osoittauduttua tehottomiksi.

Elokapinan mielenosoitusta koskevia asioita on vireillä tällä hetkellä Valtakunnansyyttäjän toimistossa sekä Eduskunnan oikeusasiamiehen kansliassa. Poliisihallitus antaa sisäministeriölle pyydetysti selvityksensä poliisin voimakeinojen käytöstä sekä poliisin tehtävästä huolehtia mielenosoitusten järjestyksestä ja turvallisuudesta. Selvitys on valmisteltu Poliisihallituksen poliisitoimintayksikössä.

## 2 Selvitystä varten hankittu aineisto

Poliisihallitus pyysi Helsingin poliisilaitokselta lausunnon tapahtumien kuluista. Lausunto on pyydetty siten, etteivät yksittäiset virkamiehet ja heidän antamat lausunnot tule tässä vaiheessa arvioiduksi vireillä olevien prosessien vuoksi. Helsingin poliisilaitoksen lausunnossa kerrottu tapahtumien kulku on tiivistetty alla olennaisilta osin.

Helsingin poliisilaitoksen lausunnon mukaan Elokapina-yhteisö oli tehnyt ilmoituksen mielenosoituksen järjestämisestä perjantaina 2.10.2020 kello 17.48. Ilmoituksen mukaan Elokapina aikoi järjestää mielenosoituksen ja kulkueen seuraavana päivänä, eli lauantaina 3.10.2020, kello 12.30. Ilmoituksen mukaan mielenosoitus oli suunniteltu päättymään kello 15.00. Ilmoituksen mukaan Elokapina aikoi siirtyä kulkueena Rautatientorilta Hakaniemeen.

Helsingin poliisilaitos oli ilmoituksen saatuaan neuvottelut etukäteen mielenosoituksen yhteyshenkilön kanssa mielenosoituksen järjestämisestä. Poliisi oli tiedustellut vielä perjantai-iltana tarkempia yksityiskohtia mielenosoituksesta ja yhteyshenkilön kanssa oli sovittu, että poliisi saattaa mielenosoituskulkueen turvallisesti ajokaistoja pitkin, jos osallistujia on enemmän kuin muutama kymmenen. Helsingin poliisilaitos yritti neuvotella yhteyshenkilön kanssa vielä lauantaina, mutta häneen ei saatu enää yhteyttä.

Helsingin poliisilaitoksen lausunnon mukaan Rautatientorilla alkaneen mielenosoituksen lisäksi toinen mielenosoittajien joukko oli kokousilmoituksessa ilmoitetun vastaisesti katkaissut liikenteen Unioninkadulla Kaisaniemessä lauantaina 3.10.2020 miltei heti mielenilmoituksen alettua. Poliisin saaman tiedon mukaan Unioninkadulla ajoradalla oli noin 40 mielenosoittajan joukko, jolla oli mukanaan muun muassa ruokailupiste.

Rautatientorilla alkanut mielenosoitus siirtyi Kaisaniemeen ja liittyi kello 13.23 Unioninkadulla olleiden mielenosoittajien joukkoon. Poliisin arvion mukaan Unioninkadulla oli tuolla hetkellä noin 150 mielenosoittajaa. Poliisi oli tätä ennen neuvotellut Unioninkadulla mielenosoituksen yhteyshenkilön kanssa mielenosoituksen järjestelyistä saaden yhteyshenkilöltä vastaukseksi sen, että mielenosoittajat eivät aio poistua ajoradalta ja he aikovat osoittaa mieltä ennalta määrittelemättömän ajan.

Poliisi antoi mielenosoituksen jatkua Unioninkadulla noin tunnin ajan. Tämän jälkeen *poliisin operaation johtaja* (JOHTO 1) oli antanut poliisin neuvottelijoille tehtävän ilmoittaa mielenosoittajille, ettei poliisi tule sallimaan liikenteen pitkäaikaista estämistä. Poliisin neuvottelijat välittivät mielenosoituksen yhteyshenkilölle poliisin määräyksen siirtää mielenosoitus sopivampaan paikkaan.

Helsingin poliisilaitoksen lausunnon mukaan osa mielenosoittajista ei poistunut Unioninkadun ajoradalta ja osa heistä oli kahlinnut itsensä kiinni kettingeillä. *Poliisin tilannejohtaja* (TILANNE 1) antoi ajoradalla olleille mielenosoittajille poistumiskäskyn, jonka myös mielenosoituksen yhteyshenkilö oli kuuluttanut mielenosoittajille. **Helsingin poliisilaitos osoitti mielenosoitukselle mielenosoituspaikan viereisestä Varsapuistikosta** tai vaihtoehtoisesti mielenosoitusta olisi voinut jatkaa jalkakäytävällä siten, ettei jalankulkuliikenteen turvallisuus vaarantuisi. Helsingin poliisilaitos ilmoitti paikalle jääneille mielenosoittajille, että poliisi ottaa kiinni ne, jotka eivät noudata poliisin poistumiskäskyä ja poistumiskäskyn noudattamatta jättämisestä poliisi antaa sakon niskoittelusta poliisia vastaan. Helsingin poliisilaitos varmistui vielä erikseen paikalle jääneiltä noin 50 mielenosoittajalta, että he ovat varmasti kuulleet poliisin tulevista toimenpiteistä, jonka jälkeen poliisi alkoi valmistella Unioninkadun ajoradan tyhjentämistä ja poliisin lisäpartioiden kutsumista.

Helsingin poliisilaitos toteaa lausunnossaan poliisin aloittaneen Unioninkadulle jääneiden mielenosoittajien siirtämisen ja kiinniottamisen kello 15.23. Kiinniotettujen kuljettamiseen ei kuitenkaan ollut riittävästi kalustoa ja tilanne eteni tämän vuoksi hitaasti. Helsingin poliisilaitos siirsi mielenosoittajia ajoradalta jalkakäytävälle, mutta mielenosoittajat palasivat aina välittömästi takaisin ajoradalle istumaan.

Kun Helsingin poliisilaitos oli ottanut kiinni 10—15 henkilöä, Unioninkadulla olleet mielenosoittajat siirtyivät noin kello 16.15 Kaisaniemenkadulle. Kaisaniemenkadun ajoradalle siirtyneet mielenosoittajat estivät keskustan suunnasta tulevan liikenteen. Jo muutamien minuuttien kuluessa Kaisaniemenkadun liikenne oli ajoradalla täysin ruuhkautunut ja Rautatientorin puoleinen linja-autoliikenne oli jouduttu keskeyttämään ajoradalla olleiden mielenosoittajien vuoksi.

Helsingin poliisilaitoksen lausunnon mukaan liikenteen estäminen oli kestänyt kaikkiaan kolme tuntia ja aiheuttanut merkittävän liikennehaitan. Poliisin operaation johtajan tekemän arvion mukaan myös ajoradalla istuminen ei ole ollut vaaratonta mielenosoittajille. Kaisaniemenkatu on yksi Helsingin kaupungin pääväylistä ja liikenne Kaisaniemenkadulla on vilkasta. Tapahtumapaikalla on kaksi ajokaistaa molempiin suuntiin, minkä lisäksi kadulla on raitiovaunukiskot ajokaistojen välissä sekä pysäkit joukkoliikennettä varten. Poliisin arvion mukaan mielenosoittajat aiheuttivat merkittävän liikennehaitan lisäksi myös kasvaneen riskin liikenneonnettomuuksille sekä vaaransi Helsingin kaupungin pelastuslaitoksen kiireellisten hälytystehtävien hoitamisen.

Helsingin poliisilaitoksen lausunnossa on todettu, että tilanne oli ajautunut siihen pisteeseen, että poliisin käytössä olleet keinot, jotka oli painottuneet jo tuntien ajan neuvoihin, kehoituksiin ja käskyihin, eivät enää riittäneet. Myös mielenosoittajien fyysinen kantaminen ja siirtäminen jalkakäytävälle ei enää tuottanut toivottua lopputulosta, koska jokaisen poliisin käskyä laiminlyöneen henkilön kuljettamiseen ei ollut voimavaroja. Tämän vuoksi *poliisin toimintaryhmän johtaja* (TOIMINTA 1) oli ehdottanut poliisin tilannejohtajalle OC-sumutteen käyttöä.

Lausunnon mukaan tilannejohtaja oli arvioinut sumutteen käyttöä ja ehdotti sitä operaation johtajalle. Luvan saatuaan tilannejohtaja oli dokumentoinut tehdyn päätöksen, minkä jälkeen hän oli antanut poliisipartioille luvan OC-sumutteen käyttöön. Ennen sumutteen käyttöä oli vielä varmistettu, että

- sumutteen käyttö on niissä olosuhteissa mahdollista,
- poliisi oli varoittanut mielenosoittajia sumutteen käyttämisestä sekä
- antanut mielenosoittajille viisi minuuttia aikaa poistua itse ajoradalta.

Ennen OC-sumutteen käyttämistä Helsingin poliisilaitos oli huolehtinut siitä, että ajoradan liikenne ja raitoliikenne oli katkaistu.

Helsingin poliisilaitoksen lausunnossa on todettu, että operaation johtaja hyväksyi OC-sumutteen käytön lievimpänä käytettävissä olevana voimakeinona väkijoukon hajottamiseen. OC-sumutteen käytöstä ei aiheudu vammoja, vaan ainoastaan silmien kirvelyä, liman erittymistä ja silmien

vuotamista, jonka seurauksesta henkilöt siirtyisivät itse pois ajoradalta. Sumutteen käyttö voitiin siinä tilanteessa rajata koskemaan vain niitä mielenosoittajia, jotka olivat liikenteen esteenä.

Helsingin poliisilaitoksen lausunnon mukaan voimakeinojen käytön harkinnassa operaation johtaja arvioi väkijoukon aiheuttamaa huomattavaa liikennehaittaa, käytössä olevia poliisiresursseja, vaihtoehtoisia keinoja sekä poliisiresurssien vapauttamista kiireellisten hälytystehtävien hoitamiseen. Tilanteessa tuli myös arvioida vaihtoehtoisia tapahtumainkulkuja, jos tilanteen olisi annettu jatkua. Mielenosoittajat olisivat saattaneet edelleen siirtyä ja esimerkiksi katkaista koko kadun liikenteen aiheuttaen uusia vaaratilanteita.

Helsingin poliisilaitos toteaa lausunnossaan, että OC-sumutteen käytöstä oli varoitettu mielenosoittajia ja heille oli annettu mahdollisuus siirtyä pois ajoradalta. Tästä huolimatta suurin osa noin 50 mielenosoittajasta jäi istumaan ajoradalle. OC-sumutetta käytettiin kolme eri kertaa ja jokaisen kerran jälkeen voimakeinon vaikutuksia oli seurattu ja muutamia mielenosoittajia oli voimankäytön vaikutuksesta poistunut paikalta. Myöhemmin myös yksi itsensä kahlinnut ryhmä avasi lukkonsa oma-aloitteisesti, minkä jälkeen heidät oli mahdollista kuljettaa pois ajoradalta. Sumutteen käytön jälkeen mielenosoit-ajat oli saatu poistettua ajoradalta, eikä poistetut mielenosoittajat enää palanneet. OC-sumutteella oli saavutettu sille asetetut tavoitteet.

Helsingin poliisilaitos antoi sakkoja 53 henkilölle ja otti kiinni 51 henkilöä, jotka kaikki päästettiin pois lauantai-illan aikana. Heidän toimintaansa on arvioitu niskoitteluna poliisia kohtaan. Kiinniotetuista kolme oli alaikäisiä.

Poliisilaitoksen lausunnon mukaan Elokapina-yhteisön yleinen kokous jatkui voimankäytön jälkeen Varsapuistikossa. Yleinen kokous päättyi lopulta kello 19.18.

### 3 Poliisihallituksen selvitys

#### **Poliisihallitus toteaa selvityksensä sisäministeriölle kunnioittavimmin seuraava:**

1. Poliisin tehtävänä on oikeus- ja yhteiskuntajärjestyksen turvaaminen sekä yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitäminen.
2. Poliisin tehtävänä on turvata kokoontumisvapauden käyttämistä. Poliisin tulee myös valvoa, että järjestäjä ja puheenjohtaja täyttävät kokoon-tumislain mukaiset velvollisuutensa, sekä ryhtyä tarvittaessa toimenpi- teisiin järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitämiseksi yleisessä kokouk- sessa ja yleisötilaisuudessa.
3. Poliisitehtävät tulee suorittaa ensisijaisesti neuvoin, kehotuksin ja käs- kyin. Poliisin toimenpiteillä ei kenenkään oikeuksiin saa puuttua enem- pää eikä kenellekään saa aiheuttaa suurempaa vahinkoa tai haittaa kuin on välttämätöntä tehtävän suorittamiseksi.

4. Poliisilla on oikeus määrätä mielenosoituksessa väkijoukko hajaantumaan tai siirtymään, jos kokoontuminen vaarantaa yleistä järjestystä ja turvallisuutta tai on esteenä liikenteelle. Jollei hajaantumis- tai siirtymismääräystä noudateta, poliisimiehellä on oikeus hajottaa väkijoukko voimakeinoin sekä ottaa niskoitteleva henkilö kiinni. Poliisin tulee mahdollisuuksien mukaan rajata toimenpiteensä koskemaan niitä henkilöitä, joiden menettelystä väkijoukon hajottamisen tai siirtämisen tarve aiheutuu.
5. Poliisi oli lauantaina 3.10.2020 pyrkinyt huolehtimaan kokoontumisvapauden turvaamisesta ensisijaisesti neuvoin, kehotuksin ja käskyin sekä neuvottelemalla mielenosoituksen järjestäjän kanssa.
6. Poliisi oli kohdistanut poistumiskäskyt niihin noin 50 mielenosoittajaan, jotka olivat istuneet ajoradalla ja jotka aiheuttivat pitkäkestoisien sekä merkittävän liikenne-esteen. Tämän lisäksi ajoradalla istumisesta aiheutui vaaraa erityisesti mielenosoittajille.
7. Poliisi oli käskyjen käyttämisen jälkeen kohdistanut ajoradalla istuviin mielenosoittajiin fyysisiä voimakeinoja ja ottanut mielenosoittajia kiinni sekä siirtänyt heitä ajoradalta jalkakäytävälle. Käskyt sekä fyysiset voimakeinot eivät kuitenkaan olleet riittäviä yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitämiseksi sekä liikenne-esteen poistamiseksi.
8. Voimakeinojen puolustettavuutta arvioitaessa on otettava huomioon tehtävän tärkeys ja kiireellisyys, vastarinnan vaarallisuus, käytävissä olevat voimavarat sekä muut tilanteen kokonaisarvosteluun vaikuttavat seikat.
9. Poliisi arvioi lievemmän, tehokkaimman ja puolustettavissa olevan voimakeinon valinnan operatiiviseen tilanteeseen liittyvien tietojen ja tapauskohtaisen harkinnan mukaan.
10. Fyysisten voimakeinojen jälkeen poliisi oli tehnyt päätökset OC-sumutteen käytöstä. OC-sumutteen käyttö kohdistui rajattuun väkijoukkoon ja OC-sumutteen käytön seurauksena poliisi sai siirrettyä väkijoukon pois ajoradalta.
11. Poliisi ei missään vaiheessa keskeyttänyt ja päättänyt mielenosoitusta. Mielenosoitus siirtyi järjestäjän päätöksellä Unioninkadun ajoradalta Varsapuistikkoon. Poliisi pyrki koko ajan toiminnassaan siihen, ettei kenenkään kokoontumisvapautta tarpeettomasti ja perusteettomasti rajoitettaisi.
12. Poliisin voimakeinoilla ja voimankäyttövälineillä ei ole erikseen säädettyä tai määrättyä käyttöjärjestystä. Ainoastaan ampuma-aseen käytölle on säädetty poliisilain 2 luvun 19 §:n 1 momentissa erilliset käytön edellytykset. Näin ollen on selvää, että poliisi arvioi lievemmän, tehokkaimman ja puolustettavissa olevan voimakeinon valinnan operatiiviseen tilanteeseen liittyvien tietojen ja tapauskohtaisen harkinnan mukaan. Tämä voi tarkoittaa sitä, että esimerkiksi fyysisten voimakeinojen ollessa tehottomia tai tarkoitukseen sopimattomia, voidaan voimakeinona käyttää OC-sumutinta.

## 4 Poliisihallituksen selvityksen perustelut

### 4.1 Poliisitoimintaa ohjaavat oikeusperiaatteet

Perustuslailla (731/1999) on turvattu ihmisarvon loukkaamattomuus ja yksilön vapaus ja oikeudet. Valtiosäännön tarkoitus on edistää oikeudenmukaisuutta yhteiskunnassa. Perustuslain 22 §:n mukaan julkisen vallan on turvattava perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutuminen.

Perustuslaki asettaa poliisitoiminnalle sen välttämättömän viitekehyksen. Poliisilain (872/2011) 1 luvun 2 §:n mukaan poliisin on kunnioitettava perusoikeuksia ja ihmisoikeuksia sekä toimivaltuuksia käyttäessään valittava perusteltavissa olevista vaihtoehdoista se, joka parhaiten edistää näiden oikeuksien toteutumista. Poliisin tulee tästä syystä yksittäisellä poliisitehtävällä arvioida aina sitä, onko toimivaltuuksien käyttöön liittyvä perus- ja ihmisoikeuksien rajoittaminen välttämätöntä, tarpeellista ja oikeasuhtaista.

Poliisitoimintaa ohjaavat myös hallinto-oikeudelliset ja poliisioikeudelliset oikeusperiaatteet, joista on säädetty hallintolain (434/2003) 6 §:ssä sekä poliisilain 1 luvussa. Hallintolain 6 §:n mukaan viranomaisen on kohdeltava hallinnossa asioivia tasapuolisesti (*yhdenvertaisuusperiaate*) sekä käytettävä toimivaltaansa yksinomaan lain mukaan hyväksyttäviin tarkoituksiin (*tarkoitussidonnaisuuden periaate*). Viranomaisen toimien on oltava puolueettomia (*objektiviteettiperiaate*) ja oikeassa suhteessa tavoiteltuun päämäärään nähden (*suhteellisuusperiaate*). Niiden on suojattava oikeusjärjestyksen perusteella oikeutettuja odotuksia (*luottamuksensuojan periaate*).

Poliisin on poliisille kuuluvan tehtävän suorittamisessa ja siinä käytettävien toimivaltuuksien käyttämisessä noudatettava:

- suhteellisuusperiaatetta;

**Poliisilaki 1 luku 3 §**

Poliisin toimenpiteiden on oltava puolustettavia suhteessa tehtävän tärkeyteen, vaarallisuuteen ja kiireellisyyteen, tavoiteltavaan päämäärään, toimenpiteen kohteena olevan henkilön käyttäytymiseen, ikään, terveyteen ja muihin vastaaviin häneen liittyviin seikkoihin sekä muihin tilanteen kokonaisarviointiin vaikuttaviin seikkoihin.

- vähimmän haitan periaatetta;

**Poliisilaki 1 luku 4 §**

Poliisin toimenpiteillä ei kenenkään oikeuksiin saa puuttua enempää eikä kenellekään saa aiheuttaa suurempaa vahinkoa tai haittaa kuin on välttämätöntä tehtävän suorittamiseksi.

- tarkoitussidonnaisuuden periaatetta; sekä

**Poliisilaki 1 luku 5 §**

Poliisi saa käyttää toimivaltuuttaan vain säädettyyn tarkoitukseen.

- säännöksiä tehtävän hoitamisesta ja tärkeysjärjestyksestä.

**Poliisilaki 1 luku 6 §**



Poliisin on toimittava asiallisesti ja puolueettomasti sekä yhdenvertaista kohtelua ja sovinnollisuutta edistäen. Poliisin tulee ensisijaisesti neuvoin, kehotuksin ja käskyin pyrkiä ylläpitämään yleistä järjestystä ja turvallisuutta.

Poliisin tehtävät on hoidettava tehokkaasti ja tarkoituksenmukaisesti. Olosuhteiden vaatiessa tehtävät on asetettava tärkeysjärjestykseen.

## 4.2 Kokoontumisvapauden ja mielenosoitusten turvaaminen

### 4.2.1 Kokoontumisvapaus

Perustuslain 13 §:n 1 momentin mukaan jokaisella on oikeus lupaa hankkimatta järjestää kokouksia ja mielenosoituksia sekä osallistua niihin. Perustuslain 13 §:n 3 momentin mukaan tarkempia säännöksiä kokoontumisvapauden ja yhdistymisvapauden käyttämisestä annetaan lailla. Kokoontumisvapauden kannalta keskeisin laki on kokoontumislaki (530/1999).

Kokoontumisvapaus on myös ihmisoikeus, josta on säädetty Euroopan ihmisoikeussopimuksen (SopS 18–19/1990) 11 artiklassa ja Yhdistyneiden kansakuntien kansalaisoikeuksia ja poliittisia oikeuksia koskevan yleissopimuksen (SopS 7–8/1976) 21 artiklassa. Ihmisoikeussopimuksen 11(1) artiklan mukaan jokaisella on oikeus rauhanomaiseen kokoontumis- ja yhdistymisvapauteen, mikä käsittää myös oikeuden perustaa ammattiyhdistyksiä ja liittyä niihin etujensa turvaamiseksi. Kansalaisoikeuksia ja poliittisia oikeuksia koskevan yleissopimuksen 21 artiklan mukaan on tunnustettava oikeus kokoontua rauhanomaisesti. Tämän oikeuden käyttämiselle ei ole asetettava muita kuin sellaisia rajoituksia, jotka perustuvat lakiin ja jotka ovat välttämättömiä demokraattisessa yhteiskunnassa kansallisen tai yleisen turvallisuuden tahi yleisen järjestyksen ("ordre public") takia taikka terveydenhoidon tai moraalien tai muiden oikeuksien ja vapauksien suojelemiseksi.

Kokoontumisvapaus on lisäksi eurooppalainen perusoikeus, josta on säädetty Euroopan unionin perusoikeuskirjan 12 artiklassa. Unionin perusoikeuskirjan mukaan jokaisella on oikeus rauhanomaiseen kokoontumisvapauteen ja yhdistymisvapauteen kaikilla tasoilla erityisesti poliittisessa, ammattiyhdistys- ja yhteiskunnallisessa toiminnassa, mihin sisältyy, että jokaisella on oikeus perustaa yhdessä muiden kanssa ammattiyhdistyksiä ja liittyä niihin etujensa puolustamiseksi.

Kokoontumisvapaus on yksi keskeisimmistä klassisista vapausoikeuksista demokraattisessa oikeusvaltiossa. Kokoontumisvapaus yhdessä sananvapauden ja yhdistymisvapauden kanssa luovat vankan perustan yhteiskunnalliselle keskustelulle, johon jokaisella on oikeus. Varsinkin yhteiskunnallinen keskustelu ja pyrkimykset vaikuttaa yhteiskuntaa ja omaa elinpiiriä koskeviin asioihin kuuluvat kokoontumisvapauden ydinalueelle.

Kokoontumisvapauden keskiössä ovat kokoontumisvapauden 2 §:n 2 momentissa säädetyt yleiset kokoukset ja mielenosoitukset. Säännöksen mukaan yleisellä kokouksella tarkoitetaan tässä laissa mielenosoitusta tai muuta kokoontumisvapauden käyttämiseksi järjestettyä tilaisuutta, johon muutkin kuin nimenomaisesti kutsutut voivat osallistua tai jota he voivat seurata. Yleisenä kokouksena ei kuitenkaan pidetä sellaista mielenosoitus-



ta, joka on tarkoitettu ainoastaan yksittäisten henkilöiden mielipiteen ilmaisemista varten.

Kokoontumislain 3 §:n 1 momentin mukaan yleinen kokous (*myöhemmin mielenosoitus ellei suorassa lakiviittauksessa käytetä yleistä kokousta*) ja yleisötilaisuus on järjestettävä rauhanomaisesti sekä osanottajien tai sivulisten turvallisuutta vaarantamatta ja heidän oikeuksiaan loukkaamatta. Tällaista tilaisuutta järjestettäessä on huolehdittava siitä, ettei kokoontumisesta aiheudu huomattavaa haittaa ympäristölle. Vaatimus mielenosoituksen rauhanomaisuudesta käy selvästi ilmi Suomea velvoittavista ihmisoikeussopimuksista, joissa ihmisoikeusveloitteet suojelevat nimenomaisesti rauhanomaista kokoontumisvapautta.

Valtiosääntöoikeudellisesti kokoontumisen rauhanomaisuus tarkoittaa yhtäältä kokoontumisen rauhallisuutta, mutta myös väkivallattomuutta. Kokoontumislain esitöissä on erikseen todettu, että kokoontumislaki turvaa ainoastaan rauhanomaisen kokoontumisen ja väkivaltaiseen tai tahallista vahinkoa ihmisille tai omaisuudelle aiheuttavaan toimintaan sovelletaan muuta lainsäädäntöä.<sup>1</sup> Väkivaltaisuuksella tarkoitetaan keskeisesti rikoslain (39/1889) 21 luvun 5 §:ssä kriminalisoitua pahoinpitelyä, mutta yleisesti myös toimintaa, jossa aiheutetaan muille fyysisiä vammoja tai jopa kuolema tai (*vakavaa*) vahinkoa omaisuudelle.<sup>2</sup>

#### **Venetsian komissio CDL-AD(2019)017, 8.7.2019**

51. Conduct that constitutes or causes 'violence'. The spectrum of conduct that either constitutes 'violence', or is regarded as capable of causing 'violence', should be narrowly construed, limited in principle to using, or overtly inciting others to use, physical force that inflicts or is intended to inflict injury or serious property damage where such injury or damage is likely to occur. The fact that certain content or messages may provoke strong reactions by non-participants does not make an assembly 'non-peaceful'.

Kokoontumisen rauhanomaisuus ja rauhallisuus voivat kuitenkin antaa osittain väärän vaikutelman siitä, millaiset kokoontumiset kuuluvat kokoontumisvapauden piiriin. Kokoontumiset voivat käsitellä tunteita herättäviä aiheita ja sisältää huomiota herättäviä ilmaisukeinoja, mutta siitä huolimatta kyse on nimenomaisesti rauhanomaisesta kokoontumisesta.<sup>3</sup> Kokoontumisvapautta nauttii myös sellainen kokoontuminen, jossa kokoontumisen toimintamuotona on kansalaistottelemattomuus ottaen kuitenkin huomioon se, että kokoontuminen on muuten rauhanomainen.<sup>4</sup> Euroopan ihmisoikeustuomioistuin on katsonut, että kokoontuminen voi olla rauhanomainen, vaikka se kansallisen lainsäädännön perusteella olisikin laitton.<sup>5</sup>

Kokoontumisen rauhanomaisuus on myös keskeinen lähtöoletus, eikä siihen vaikuta yksittäisten osallistujien lainvastainen toiminta ja mahdollinen syyllistyminen pahoinpitelyyn tai vahingontekoon. Ihmisoikeuskomitea on

<sup>1</sup> Ks. HE 145/1998 vp, s. 21/l.

<sup>2</sup> Ks. Ihmisoikeuskomitean yleiskommentti 37 CCPR/C/GC/37, 17.9.2020, perustelu kohta 15.

<sup>3</sup> Ks. Venetsian komission ohjeet oikeudesta rauhanomaiseen kokoontumiseen CDL-AD(2019)017, 8.7.2019, kohta 47.

<sup>4</sup> Ks. Ihmisoikeuskomitean yleiskommentti 37 CCPR/C/GC/37, 17.9.2020, perustelu kohta 16.

<sup>5</sup> Hirvelä, Päivi; Heikkilä, Satu. Ihmisoikeudet - Käsikirja EIT:n oikeuskäytäntöön. Helsinki 2017, s. 1081. Myös Pellonpää, Matti; Gullans, Monica; Pölonen, Pasi; Tapanila, Antti. Euroopan ihmisoikeussopimus. Helsinki 2018, s. 933. Oya Ataman v. Turkki 74552/01, 5.12.2006.

yleiskommentissaan myös todennut, että rauhanomainen kokoontuminen säilyy rauhallisena myös silloin, jos väkivalta-määritelmä ilmenee viranomaisten tai viranomaisten puolesta toimivien toimenpiteinä suhteessa kokoontumiseen.<sup>6</sup>

Helsingin poliisilaitoksen lausunnon mukaan Helsingin poliisilaitos antoi mielenosoituksen järjestäjälle määräyksen siirtää mielenosoitus Unioninkadun vieressä olleeseen Varsapuistikkoon, jonne järjestäjä sen myös siirsi. Järjestäjä huolehti vielä erikseen siitä, että mielenosoitukseen osallistujilla oli tieto mielenosoituksen siirtämisestä.

Mielenosoituksen siirtymisestä huolimatta noin 50 mielenosoittajaa jäi Unioninkadun ajoradalle poliisin käskyistä huolimatta. Käskyjen osoittaututtua tehottomiksi poliisi siirsi ajoradalla olleita mielenosoittajia pois ajoradalta fyysisin voimakeinoin eli kantamalla. Osa mielenosoittajista oli kahlinnut itsensä, minkä vuoksi heitä ei voitu vaikeudetta siirtää. Poliisin voimakeinoista ja muista toimenpiteistä huolimatta mielenosoittajat palasivat takaisin ajoradalle ja siirtyivät myöhemmin Kaisaniemenkadun ajoradalle estäen kokonaan keskustan suunnasta tulleen liikenteen.

Mielenosoittajien toiminta esti liikenteen ja siitä aiheutuu vaaraa heille itselleen. Poliisihallituksen käsityksen mukaan mielenosoittajien toiminta ei enää tuossa vaiheessa ollut sellaista kansalaistottelemattomuutta, joka olisi kuulunut rauhanomaisen kokoontumisvapauden piiriin. Tätä korosti se, että käskyjen noudattamatta jättämisen lisäksi mielenosoittajien toiminnasta aiheutui merkittävää haittaa liikenteelle sekä heille itselleen.

#### 4.2.2 Poliisin tehtävät

Kokoontumislain 4 §:n mukaan julkisen vallan on edistettävä kokoontumisvapauden käyttämistä turvaamalla oikeus kokoontua ilman ulkopuolista häiriötä ja luomalla edellytyksiä mielenosoitusten järjestämiselle. Säännös korostaa perustuslain 22 §:ssä ja poliisilain 1 luvun 2 §:ssä säädettyä julkisen vallan ja erityisesti poliisin velvollisuutta turvata perus- ja ihmisoikeuksien toteutuminen.

Poliisin tehtävistä on säädetty poliisilain 1 luvun 1 §:n 1 momentissa. Poliisin tehtävänä on oikeus- ja yhteiskuntajärjestyksen turvaaminen, kansallisen turvallisuuden suojaaminen, yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitäminen sekä rikosten ennalta estäminen, paljastaminen, selvittäminen ja syyteharkintaan saattaminen. Poliisi toimii turvallisuuden ylläpitämiseksi yhteistyössä muiden viranomaisten sekä yhteisöjen ja asukkaiden kanssa ja huolehtii tehtäviinsä kuuluvasta kansainvälisestä yhteistyöstä. Säännöksen 2 momentissa on erikseen viitattu poliisin velvollisuuteen suorittaa muut sille laissa säädetty tehtävät.

Poliisille kuuluvista kokoontumislain tehtävistä on säädetty erikseen kokoontumislain 19 §:ssä, jonka 1 momentin mukaan poliisin tehtävänä on turvata kokoontumisvapauden käyttämistä. Tämä lisäksi poliisin tulee myös valvoa, että järjestäjä ja puheenjohtaja täyttävät kokoontumislain mukaiset velvollisuutensa. Poliisin tulee ryhtyä tarvittaessa toimenpiteisiin järjestyk-

<sup>6</sup> Ks. Ihmisoikeuskomitean yleiskommentti 37 CCPR/C/GC/37, 17.9.2020, perustelukohta 18.

sen ja turvallisuuden ylläpitämiseksi yleisessä kokouksessa ja yleisötilaisuudessa.

### *Ilmoittaminen*

Kokoontumislain 7 §:n 1 momentin mukaan (mielenosoituksen) järjestäjän on tehtävä ulkona yleisellä paikalla järjestettävästä yleisestä kokouksesta suullisesti tai kirjallisesti ilmoitus kokouspaikan poliisille vähintään 24 tuntia ennen kokouksen alkamista. Myöhemminkin tehtyä ilmoitusta voidaan pitää päteväenä, jos kokouksen järjestämisestä ei aiheudu kohtuutonta haittaa yleiselle järjestykselle.

Järjestäjälle kuuluva ilmoittaminen on tärkeää poliisitoiminnan kannalta, jotta poliisi voi huolehtia kokoontumisvapauden turvaamisesta. Poliisin saatua ilmoituksen poliisi voi suunnitella ne toimet, joita tilaisuuden järjestys ja turvallisuus, yleinen järjestys ja turvallisuus sekä liikennejärjestelyt edellyttävät.

Ilmoittaminen kuuluu myös rauhanomaisen kokoontumisen järjestämiseen. Ihmisoikeuskomitea on yleiskommentissaan katsonut, että rauhaomaisten kokoontumisten järjestämisestä ilmoitetaan *usein* hyvissä ajoin, jotta viranomaisilla on riittävästi aikaa valmistautua kokoontumisen edellyttämiin tehtäviin.<sup>7</sup>

Ilmoittaminen ei kuitenkaan ole ehdoton vaatimus eikä ilmoittamatta jättäminen tarkoita sitä, että kokoontuminen olisi muuta kuin rauhanomaista. Tarve mielenosoitukselle ja kokoontumisvapauden käyttämiselle voi syntyä nopeasti ja spontaanisti, jolloin myös tällaisille kokoontumisille annetaan kokoontumisvapauden suojaa. Kokoontumislaisissa on erikseen säädetty, että a) myöhemmin kuin 24 tuntia aikaisemmin tehty ilmoitus on pätevä, jos kokoontumisesta ei aiheudu kohtuutonta haittaa yleiselle järjestykselle, ja b) ilmoitusvelvollisuuden laiminlyönti on kriminalisoitu vain niissä tapauksissa, joissa ilmoitusvelvollisuuden laiminlyönnistä aiheutuu huomattavaa vaaraa yleiselle järjestykselle ja turvallisuudelle.

Elokapina ei tehnyt ilmoitusta mielenosoituksesta viimeistään 24 tuntia enne mielenosoituksen järjestämistä.<sup>8</sup> Ilmoitus ei myöskään pitänyt sisällään kaikkia niitä tietoja, joista on säädetty kokoontumislain 7 §:ssä, minkä vuoksi poliisilla ei ollut mahdollisuutta etukäteen valmistautua tehtävään sen edellyttämällä tavalla.

Yleistä kokousta koskevan ilmoituksen tulee sisältää seuraavat tiedot:

- 1) kokouksen järjestäjä;
- 2) kokouksen tarkoitus;
- 3) kokouspaikka tai kulkueen reitti;
- 4) kokouksen alkamisaika ja arvioitu päättymisaika;

<sup>7</sup> Ks. Ihmisoikeuskomitean yleiskommentti 37 CCPR/C/GC/37, 17.9.2020, perustelukohta 14.

<sup>8</sup> Mielenosoituksen ilmoitusaikaa muutettiin lailla 435/2019 kuudesta tunnista 24 tuntiin. Ilmoitusajan pidentämisellä pyritään antamaan poliisille nykyistä paremmat edellytykset turvata kokoontumisvapauden käyttämistä ja hoitaa muut yleisiin kokouksiin liittyvät poliisin tehtävät. Ks. HE 202/2018 vp.

5) järjestäjän asettamat järjestyksenvalvojat; sekä

6) kokouksessa käytettävät rakennelmat ja muut erityisvälineet.

Kokouksen järjestäjän on lisäksi nimettävä ilmoituksessa yhteydenpitoa varten henkilö, jonka on oltava poliisin tavoitettavissa kokouksen järjestämistä koskevissa asioissa (yhteyshenkilö).

Saadun selvityksen mukaan poliisille tehdyssä ilmoituksessa oli ilmoitettu Rautatientorilla alkavasta mielenosoituksesta, mutta ei esimerkiksi Unioninkadun ja myöhemmin Kaisaniemenkadun liikenteen estämisestä osana mielenosoitusta. Tietojen ilmoittamisella oli tärkeä merkitys poliisin tehtävien kannalta, koska tällöin esimerkiksi tarkoituksenmukaiset liikennejärjestelyt olisi saatu tehtyä. Kattavat tiedot olisivat varmistaneet myös sen, että mielenosoitukseen olisi voitu varautua alusta alkaen asianmukaisella resurssilla.

Kokoontumislain 7 §:n 1 momentin mukaan myöhässä tehty ilmoitus on pätevä, jos mielenosoituksen järjestämisestä ei aiheudu kohtuutonta haittaa yleiselle järjestykselle. Tämän lisäksi ilmoitusvelvollisuuden laiminlyönnin rangaistavuuden ehtona on se, että ilmoitusvelvollisuuden laiminlyönnistä aiheutuu huomattavaa vaaraa yleiselle järjestykselle ja turvallisuudelle.

Elokapinan myöhässä ja puutteellisesti tehty ilmoitus johti siihen, että poliisilla ei ollut etukäteen tietoa mielenosoittajien suunnitelmasta estää liikenne Unioninkadun ja Kaisaniemenkadun ajoradoilla. Tästä aiheutui merkittävää haittaa liikenteelle, mutta myös vaaraa mielenosoittajille sekä virkatehtäviä suorittaville poliiseille. Lisäksi liikenteelle aiheutunut haitta aiheutti vaaraa pelastusviranomaisen toiminnalle. Näin ollen voidaan arvioida ilmoitusvelvollisuuden laiminlyönnistä aiheutuneen huomattavaa vaaraa yleiselle järjestykselle ja turvallisuudelle.

#### *Poliisin antamat ohjeet ja määräykset mielenosoituksessa*

Kokoontumislain 20 §:n mukaan poliisi voi tarvittaessa antaa yleisen kokouksen tai yleisötilaisuuden järjestämisestä ennakolta tai tilaisuuden aikana ohjeita ja määräyksiä 1) yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitämiseksi; 2) terveyden, omaisuuden tai ympäristön vahingoittumisen estämiseksi taikka ympäristölle aiheutuvan haitan rajoittamiseksi; 3) sivullisten oikeuksien turvaamiseksi; sekä 4) liikenteen sujuvuuden turvaamiseksi. Tämän lisäksi poliisi voi neuvotella järjestäjän kanssa ennen mielenosoitusta mielenosoituspaikkaan liittyvistä rajoituksista, kuten kokoontumislain 10 §:ssä on säädetty.

Kokoontumislain 19 §:ssä säädetyn kokoontumisvapauden turvaamistehtävän suorittamiseksi poliisi soveltaa myös poliisilaissa ja muussa laissa säädettyjä toimivaltuuksia. Kokoontumislaki on erityislaki suhteessa poliisilakiin, joten tietyiltä osin poliisin toimivaltuudet on tyhjentävästi säädetty suoraan kokoontumislaisissa.<sup>9</sup> Tällainen säännös on edellä mainittu kokoontumislain 10 §, jota sovelletaan kokouspaikkaan poliisilain 2 luvun 8 §:n sijasta. Varsinkin mielenosoituksen keskeyttämisestä ja päättämisestä on

<sup>9</sup> Ks. HE 145/1998 vp, s. 31/II.

säädetty erikseen kokoontumislain 21 §:ssä, eikä mielenosoitusta voida keskeyttää tai päättää muilla perusteilla.

Kokoontumislain ja poliisilain välisestä suhteesta on säädetty erikseen poliisilain 2 luvun 8 §:n 3 momentissa ja 9 §:n 3 momentissa niiltä osin, kun kokoontumislaki tulee poliisilain sijaan sovellettavaksi.

Selvyyden vuoksi on vielä todettava, että kokoontumislain 19 §:n 1 momentissa säädetyn tehtävän suorittamiseksi poliisi voi käyttää myös voimakeinoja. Voimakeinojen käytöstä on säädetty poliisilain 2 luvun 17 §:ssä ja niiden käyttöä on käsitelty tässä selvityksessä myöhemmin.

Kokoontumisvapauden turvaamisessa poliisin toiminnan lähtökohta on se, että järjestäjä huolehtii ensisijaisesti mielenosoituksen järjestyksestä ja turvallisuudesta, kuten kokoontumislain 17 §:ssä on säädetty.

Yleisen kokouksen ja yleisötilaisuuden järjestäjän on huolehdittava järjestyksen ja turvallisuuden säilymisestä sekä lain noudattamisesta tilaisuudessa. Samat velvollisuudet kuuluvat myös yleisen kokouksen puheenjohtajalle, jos sellainen valitaan.

Poliisi turvaa osaltaan kokoontumisvapauden ja valitsee kaikissa toimituksissa sen, joka vähiten puuttuu kenenkään oikeuksiin. Lähtökohta tehtävän suorittamisessa on se, että tehtävät hoidetaan ensisijaisesti neuvoin, kehoituksin ja käskyin.

Tilanteissa, joissa mielenosoituksen jatkamisesta aiheutuu välitöntä vaaraa ihmisten turvallisuudelle, omaisuudelle tai ympäristölle taikka mielenosoitusta järjestettäessä muutoin toimitaan olennaisesti lainvastaisesti, poliisin tulee ensin muilla riittäväillä keinoilla pyrkiä saattamaan mielenosoitus lainmukaiseksi. Vasta, kun muut keinot eivät enää riitä, voi poliisi keskeyttää mielenosoituksen ja lopulta päättää mielenosoitus. Tämä kuvastaa erinomaisesti sitä, että kokoontumisvapauden turvaaminen on keskeisellä sijalla poliisin valitessa keinojaan poliisin tehtävän suorittamiseksi.

Helsingin poliisilaitoksen lausunnosta ilmenee se, että Helsingin poliisilaitos oli pyrkinyt ensin usean tunnin ajan neuvoin, kehoituksin ja lopulta käskyin huolehtimaan kokoontumisvapauden turvaamisesta. Helsingin poliisilaitos ei ollut missään vaiheessa keskeyttänyt tai päättänyt mielenosoitusta, vaan kohdistanut toimenpiteitään niihin mielenosoittajiin, jotka aiheuttivat liikenne-esteen Unioninkadulla ja Kaisaniemenkadulla. Helsingin poliisilaitoksen rajattuun mielenosoittajajoukkoon kohdistamalla toimenpiteillä poliisilaitos on huolehtinut siitä, että mielenosoituksen järjestäjä ja mielenosoitukseen osallistuneet muut mielenosoittajat saivat jatkaa rauhanomaista mielenosoitusta turvallisesti ja kokoontumislain mukaisesti.

#### *Oikeus väkijoukon hajottamiseen tai siirtämiseen mielenosoituksessa*

Sosiaalisessa mediassa käydyssä keskustelussa on vaikuttanut olevan epäselvää poliisilain ja kokoontumislain keskinäinen suhde sekä kysymys siitä, voiko poliisi määrätä mielenosoituksen tai sen osan hajaantumaan tai siirtymään, jos mielenosoituksesta aiheutuu esimerkiksi vaaraa yleiselle järjestykselle tai mielenosoitus on esteenä liikenteelle. Kyse on toisin sanoen poliisilain 2 luvun 9 §:n soveltuvuudesta mielenosoituksiin.

Poliisilain 2 luvun 9 §:n mukaan:

Poliisilla on poliisilain 2 luvun 9 §:n 1 momentin mukaan oikeus määrätä väkijoukko hajaantumaan tai siirtymään, jos kokoontuminen vaarantaa yleistä järjestystä ja turvallisuutta tai on esteenä liikenteelle. Sama oikeus poliisimiehellä on, jos väkijoukossa olevat uhkaustensa tai muun käyttäytymisensä perusteella todennäköisesti syyllistyisivät henkeen, terveyteen, vapauteen, kotirauhaan tai omaisuuteen kohdistuvaan rikokseen. Jollei hajaantumis- tai siirtymismääräystä noudateta, poliisimiehellä on oikeus hajottaa väkijoukko voimakeinoin sekä ottaa niskoitteleva henkilö kiinni. Poliisin tulee mahdollisuuksien mukaan rajata toimenpiteensä koskemaan niitä henkilöitä, joiden menettelystä väkijoukon hajottamisen tai siirtämisen tarve aiheutuu.

Kiinni otettu on päästettävä vapaaksi heti, kun tehtävän tarkoitus on saavutettu, kuitenkin viimeistään 12 tunnin kuluttua kiinniottamisesta.

Yleisen kokouksen keskeyttämisestä ja päättämisestä säädetään kokoontumislain 21 §:ssä sekä yleisötilaisuuden estämisestä, keskeyttämisestä ja päättämisestä saman lain 22 §:ssä.

Poliisilain 2 luvun 9 §:n 1 momentin johtolauseen mukaan toimivalta koskee väkijoukon määräämistä hajaantumaan tai siirtymään. Säännös koskee kaikkia kokoontumisia ja muita väkijoukkoja, jos kokoontuminen, väkijoukko tai siinä olevat ihmiset toimivat säännöksessä erikseen määritellyllä tavalla. Säännöksen perusteella poliisi voi määrätä mielenosoituksen hajaantumaan tai siirtymään mielenosoituspaikalla esimerkiksi silloin, jos

1. yksittäisistä henkilöistä aiheutuu todennäköinen hengen ja terveyden uhka;
2. mielenosoituksesta aiheutuu este liikenteelle; tai
3. mielenosoituksesta aiheutuu melua tai muuta häiriötä, josta aiheutuu haittaa vieressä asuville ihmisille eikä heidän voida kohtuudella odottaa sietävän sitä.

Olennaista poliisilain 2 luvun 9 §:n soveltamisessa on se, että a) sillä ei voida vaikuttaa mielenosoituspaikan käyttämiseen, koska tästä on säädetty erikseen kokoontumislain 10 §:ssä, eikä b) sen perusteella voida keskeyttää tai päättää mielenosoitusta, koska tästä on säädetty erikseen kokoontumislain 21 §:ssä. Säännöksen soveltaminen ei siis keskeytä eikä päätä mielenosoitusta, mutta sillä voidaan vaikuttaa yksittäisten mielenosoittajien toimintaan, jos edellytykset ovat olemassa. Tällöin toimivallan käyttämisellä tähdätään siihen, että mielenosoitus saadaan kokoontumislain ja muun lain mukaiseksi.

Poliisilain 2 luvun 9 §:n 1 momentissa on lisäksi erikseen säädetty siitä, että hajaantumis- tai siirtymiskäskey tulee rajata koskemaan niitä henkilöitä, joiden menettelystä väkijoukon hajottamisen tai siirtämisen tarve aiheutuu. Tämä korostaa sitä, että poliisin tulee kohdistaa toimivaltansa rajattuun joukkoon ihmisiä, ei kollektiivisesti kaikkiin.

Poliisilla on poliisilain 2 luvun 9 §:n 1 momentin mukaan oikeus hajottaa väkijoukko voimakeinoin sekä ottaa niskoitteleva henkilö kiinni, jos hajaantumis- tai siirtymismääräystä ei noudateta. Käytettävät voimakeinot määräytyvät poliisilain 2 luvun 17 §:n 1 momentissa säädettyjen pääsääntöjen mukaan. Väkijoukon hajaannuttamiseksi tai siirtämiseksi poliisilla on oikeus



käyttää sellaisia tarpeellisia voimakeinoja, joita voidaan pitää puolustettavina. Voimakeinojen puolustettavuutta arvioitaessa on otettava huomioon tehtävän tärkeys ja kiireellisyys, vastarinnan vaarallisuus, käytettävissä olevat voimavarat sekä muut tilanteen kokonaisarvosteluun vaikuttavat seikat.

#### **HÄTÄTEHTÄVÄT JA POLIISIN RESURSSIT**

Helsingin poliisilaitos on lausunnossaan tuonut esille, että poliisin valvonta- ja hälytystoiminnan resurssit olivat miltei kokonaisuudessaan sidottu Elokapinan mielenosoituksesta aiheutuviin tehtäviin. Vaikka poliisin resurssitilanne ei itsessään ole merkittävin peruste poliisin toimivaltuuksien käytön perusteeksi, on se kuitenkin seikka, joka on otettava huomioon. Käytettävissä olevat voimavarat ovat kaikesta huolimatta voimakeinojen käyttöön kuuluva kriteeri, jolla lievin, tehokkain ja puolustettavin voimakeino valitaan.

Samanaikaisesti mielenosoituksen kanssa Helsingin poliisilla oli noin 130 erilaista ja -laatuista hätätehtävää mielenosoituksen turvaamisen lisäksi. Mielenosoitukseen oli sidottuna 24 poliisipartiota.

Helsingin poliisilaitoksen lausunnon perusteella poliisi oli antanut Unioninkadun ajoradalla ja Kaisaniemenkadun ajoradalla istuneille mielenosoittajille käskyn siirtyä joko a) Varsapuiستikkoon tai b) jalkakäytävälle. Käskyn antaminen on perustunut poliisilain 1 luvun 11 §:n lisäksi poliisilain 2 luvun 9 §:n 1 momenttiin sekä tarkoitukseen poistaa ajoradalla ollut pitkäkestoinen ja merkittävä liikenne-este. Liikenne-este on vaikuttanut myös Helsingin kaupungin Pelastuslaitoksen toimintaan.

Liikenne-esteen lisäksi mielenosoittajien toiminta on aiheuttanut vaaraa heille itselleen. Vaaraa on aiheutunut myös niille mielenosoittajille, jotka olivat kahlinneet itsensä ja sitä kautta rajoittaneet omaa liikkumisvapauttaan. Ajoradalla istuneista mielenosoittajista aiheutui vaaraa myös virkatehtäviä tehneille poliiseille.

Poliisi on käskemisen jälkeen kohdistanut ajoradalla istuneisiin mielenosoittajiin fyysisiä voimakeinoja eli kantanut mielenosoittajia kiinniotettuina poliisijoukoille tai siirtäneet jalkakäytävälle. Fyysisiä voimakeinoja on jouduttu käyttämään, koska neuvot, kehotukset ja käskyt ovat osoittautuneet tehottomiksi.

#### *Väkijoukon hajottaminen tai siirtäminen liikenne-esteen vuoksi*

Poliisilain 2 luvun 9 §:n 1 momentissa on erikseen mainittu se, että hajaantumis- tai siirtymismääräys voidaan antaa, jos väkijoukko on esteenä liikenteelle. Muissa tilanteissa kuin kokoontumisvapauden käytössä liikenteen estämisen arviointi on selkeää, koska tieliikennelain (729/2018) 3 §:n momentissa on erikseen todettu, että liikennettä ei saa tarpeettomasti estää eikä haitata. Tämä keskeinen velvollisuus on todettu vielä erikseen jalankulkijan osalta tieliikennelain 13 §:n 1 momentissa. Tieliikennelain tarkoittama tarpeettomuus on käsillä viimeistään silloin, kun tienkäyttäjä on muulla kuin hänelle tarkoitettulla tien osalla. Ei siis ole tieliikennelain mukaan epäselvää, onko jalankulkijan istuminen ajoradalla ajoradan liikenteen tarpeetonta estämistä, koska juuri siitä on kysymys.



Mielenosoituksen osalta liikenne-esteen sekä liikenteen tarpeettoman estämisen arviointi liittyy mielenosoituksen tarkoitukseen. Toisin sanoen kyse on siitä, minkä takia kokoontumisvapautta käytetään. Tällöin yksilön toimintaan puuttuminen voi tarkoittaa sitä, että hänen kokoontumisvapautta osittain rajoitetaan.

Ihmisoikeussopimuksissa tarkoitettuun kokoontumisvapauden rauhanomaisuuteen liittyy kiinteästi kansalaistottelemattomuuden käsite. Kansalaistottelemattomuus voi kuulua rauhanomaiseen kokoontumiseen, kunhan toiminta — joskin lainvastainen — tehdään rauhanomaisesti.<sup>10</sup> Lainvastainen, mutta rauhanomainen toiminta tarkoittaa myös sitä, että poliisin tulisi mitoittaa toimintansa kokoontumisen rauhanomaisuus huomioon ottaen sekä osoittaa tietynlaista suvaitsevaisuutta ja maltillisuutta.<sup>11</sup>

Mielenosoitusten aiheuttamista liikenne-esteistä on otettu kantaa oikeuskäytännössä, mutta myös ihmisoikeussopimusten tulkinta-asiakirjoissa Niissä yhtenä huomiona on se, kuinka kauan liikenne-este on kestänyt ja minkälaista haittaa siitä on aiheutunut.

**EIT:n tapaus Oya Ataman v. Turkki 74552/01, 5.12.2006**

Tapauksessa tuomioistuin totesi, että mielenosoitus ehti kestää puoli tuntia ja siitä ei aiheutunut vaaraa yleiselle järjestykselle, pois lukien mahdollinen haitta liikenteelle. Tapauksessa ei nimenomaisesti todettu, että mielenosoitus olisi aiheuttanut liikenne-estettä, mutta mielenosoitus päätettiin, koska Turkin poliisin mukaan siitä olisi aiheutunut häiriötä yleiselle järjestykselle. Tuomioistuin totesi, että Turkki oli loukannut valittajan oikeutta rauhanomaiseen kokoontumiseen.

Asiassa arvioitiin myös sitä, oliko OC-sumuttimen käyttö ihmisoikeusloukkaus. Tuomioistuin totesi, ettei OC-sumuttimen käyttö loukannut ihmisoikeussopimusta.<sup>12</sup>

**EUT:n tapaus C-112/00, 12.6.2003**

Tapauksessa oli myös kyse siitä, katsottiinko alppiseudun elinympäristön suojaamiseksi perustetun yhdistyksen Brennerin moottoritieellä järjestämän mielenosoituksen, joka kesti perjantai 12.6.1998 kello 11:n ja lauantain 13.6.1998 kello 15:n välisen ajan, muodostavan esteen tavaroiden vapaalle liikkuvuudelle. Euroopan unionin tuomioistuin totesi, että vaikka tavaroiden vapaa liikkuvuus on Euroopan unionin yksi peruseräaateista, ei liikenteen estyminen Brennerin moottoritieellä muodostanut estettä tavaroiden vapaalle liikkuvuudelle. Yksi tähän vaikuttavista seikoista oli se, että liikenne oli es-

<sup>10</sup> Ks. Venetsian komission ohjeet oikeudesta rauhanomaiseen kokoontumiseen CDL-AD(2019)017, 8.7.2019, kohta 11. There are times when the manner in which an assembly is conducted intentionally violates the law in a fashion that organizers and/or participants believe will amplify or otherwise assist in the communication of their message. This is commonly referred to as “civil disobedience”. Those who engage in civil disobedience often strive to do so in a peaceful manner, and commonly accept the duly prescribed legal penalty. State responses, including arrests and penalties, should be proportional to the respective offenses.

<sup>11</sup> Pellonpää, Matti; Gullans, Monica; Pölonen, Pasi; Tapanila, Antti. Euroopan ihmisoikeussopimus. Helsinki 2018, s. 933.

<sup>12</sup> ECHR Factsheet: Use of force in the policing of demonstrations: The Court held that there had been no violation of Article 3 (prohibition of inhuman or degrading treatment) of the Convention, finding that there was no evidence to substantiate the applicant’s allegations of ill-treatment. It first noted that pepper spray was used in some Council of Europe member States to keep demonstrations under control or to disperse them in case they got out of hand. It was not among the toxic gases listed in the Annex to the CWC (1993 Convention on the Prohibition of the Development, Production, Stockpiling and Use of Chemical Weapons and on their Destruction). However, the Court pointed out that the use of this gas could produce side-effects such as respiratory problems, nausea, vomiting, irritation of the respiratory tract, irritation of tear ducts and eyes, spasms, thoracic pain, dermatitis or allergies. In the present case, the Court observed that the applicant had not submitted any medical reports to show the ill-effects she had suffered after being exposed to the gas. Since she had been released shortly after being arrested, she had not asked for a medical examination either.

tynyt moottoritiellä olevien mielenosoittajien takia pelkästään yhdellä reitillä, yhden kerran ja lähes 30 tunnin ajan.

**Ihmisoikeuskomitean yleiskommentti 37 CCPR/C/GC/37, 17.9.2020, perustelukohta 85.**

Only in exceptional cases may an assembly be dispersed. Dispersal may be resorted to if the assembly as such is no longer peaceful, or if there is clear evidence of an imminent threat of serious violence that cannot be reasonably addressed by more proportionate measures, such as targeted arrests. In all cases, the law enforcement rules on use of force must be strictly followed. Conditions for ordering the dispersal of an assembly should be set out in domestic law, and only a duly authorized official may order the dispersal of a peaceful assembly. An assembly that remains peaceful while nevertheless causing a high level of disruption, such as the extended blocking of traffic, may be dispersed, as a rule, only if the disruption is "serious and sustained".

Mielenosoituksesta aiheutuva liikenne-este voi tarkoittaa myös muiden ihmisten liikkumisvapauden rajoittamista sekä suoranaista vaaraa yleiseen mielenosoitukseen osallistujille. Varsinkin silloin, jos liikenne-esteen tekeminen tai aiheuttaminen ei ole poliisin tiedossa eikä siihen ole osattu varautua tarkoituksenmukaisella liikenteenohjauksella, voi liikenteelle aiheutuva haitta sekä liikenteestä kokoukselle aiheutuva haitta olla merkittävä tai jopa vakava. Tällöin poliisille syntyy velvollisuus huolehtia siitä, että liikenne-este poistetaan ja mielenosoitukseen osallistujat poistetaan sellaiselta tien osalta, jossa he eivät voi tieliikennelain mukaan olla.

Kokoontumisvapauden käyttämistä ei voida kestävästi perustella kansalais-tottelemattomuudella ja tahalliseksi lainvastaisella toiminnalla. Yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitäminen edellyttää sitä, että poliisi ryhtyy lainvastaisen toiminnan päättämiseksi toimenpiteisiin huolehtiakseen siitä, että järjestäjä hoitaa kokoontumislain 17 §:ssä säädetyt velvollisuutensa.

Helsingin poliisilaitoksen lausunnon mukaan poliisi oli antanut määräyksiä mielenosoituksen järjestäjälle sekä käskyn mielenosoittajille siirtyä pois Unioninkadun ja Kaisaniemenkadun ajoradoilta. Järjestäjä — ja poliisi — oli omalta osaltaan huolehtinut siitä, että kaikki mielenosoittajat olivat saaneet tiedon poliisin antamista määräyksistä ja käskyistä.

Lausunnon mukaan mielenosoitus siirtyi Varsapuistikkoon, mutta paikalle jääneet noin 50 mielenosoittajaa olivat jatkaneet ajoradalla istumista sekä lopulta siirtyneet istumaan Kaisaniemenkadulle aiheuttaen siellä merkittävän liikenne-esteen. Lausunnossa on lisäksi todettu, että tilanne ei ollut vaaraton mielenosoittajille johtuen juuri ajoradan liikenteestä.

Poliisilla on tällaisissa tilanteissa poliisilain 2 luvun 9 §:n 1 momentin mukaan oikeus määrätä väkijoukko hajaantumaan tai siirtymään, jos väkijoukko on esteenä liikenteelle. Tilanteessa väkijoukko ei ollut pelkästään esteenä, vaan liikenteelle aiheutunut este oli merkittävä. Lisäksi liikenne-este oli kestänyt kolme tuntia ja sen vaikutukset näkyivät Helsingin joukkoliikenteessä ja siitä aiheutui vaara pelastuslaitoksen toiminnalle. Tilanteesta aiheutui myös vaaraa mielenosoittajille itselleen huomioien myös ne, jotka olivat kahlinneet itsensä. Ajoradalla työskentelystä aiheutui vaaraa myös poliisimiehille. Tästä syystä poliisilla oli oikeus määrätä väkijoukko siirtymään pois ajoradalta ja tähän voitiin käskyjen lisäksi käyttää voimakeinoja lievempien keinojen osoittauduttua tehottomiksi.

### *Mielenosoituksen keskeyttäminen ja päättäminen*

Mielenosoituksen keskeyttämisestä ja päättämisestä on säädetty kokoontumislain 21 §:ssä. Säännöksen mukaan:

Yleisen kokouksen puheenjohtajan tai järjestäjän on keskeytettävä kokous tai määrättävä se päättymään, jos kokouksen jatkamisesta aiheutuu välitöntä vaaraa ihmisten turvallisuudelle, omaisuudelle tai ympäristölle.

Päällystään kuuluvalla poliisilla on oikeus keskeyttää yleinen kokous tai määrätä se päättymään, jolleivät muut toimenpiteet ole osoittautuneet riittäviksi, 1 momentissa tarkoitetuissa tilanteissa sekä silloin, kun yleistä kokousta järjestettäessä muutoin toimitaan olennaisesti lainvastaisesti.

Mielenosoituksen keskeyttäminen ja päättäminen ovat toimenpiteitä, joilla kokoontumisvapauden käyttäminen rajoitetaan kokonaan. Tästä syystä kynnys keskeyttää tai päättää mielenosoitus on korkea.

Kokoontumislaisissa on vielä erikseen säädetty mielenosoituksen keskeyttäminen ja päättäminen siten, että ensisijainen velvollisuus tähän on mielenosoituksen puheenjohtajalla tai järjestäjällä. Päällystään kuuluvalla poliisimiehellä on vasta tämän jälkeen oikeus keskeyttää tai päättää mielenosoitus, mutta vasta siinä vaiheessa, kun muut keinot ovat osoittautuneet riittämättömiksi.

Helsingin poliisilaitoksen lausunnosta selviää yksiselitteisesti, ettei poliisi keskeyttänyt mielenosoitusta, vaan se siirrettiin Varsapuistikoon ja jalkakäytävälle. Poliisin voimakeinojen käyttö kohdistui vain rajattuun mielenosoittajajoukkoon.

## 4.3 Poliisin voimakeinot

### 4.3.1 Voimankäytösääntely ja oikeus voimakeinojen käyttöön

Poliisilain 2 luvun 17 §:ssä on säädetty poliisin voimakeinojen käytöstä. Säännöksen mukaan:

Poliisimiehellä on virkatehtävää suorittaessaan oikeus vastarinnan murta-miseksi, henkilön paikalta poistamiseksi, kiinniottamisen toimittamiseksi, vapautensa menettäneen pakenemisen estämiseksi, esteen poistamiseksi, lennokin tai miehittämättömän ilma-aluksen kulkuun puuttumiseksi taikka välittömästi uhkaavan rikoksen tai muun vaarallisen teon tai tapahtuman estämiseksi käyttää sellaisia tarpeellisia voimakeinoja, joita voidaan pitää puolustettavina. Voimakeinojen puolustettavuutta arvioitaessa on otettava huomioon tehtävän tärkeys ja kiireellisyys, vastarinnan vaarallisuus, käytettävissä olevat voimavarat sekä muut tilanteen kokonaisarvosteluun vaikuttavat seikat.

Poliisimiehellä on virantoimituksessa lisäksi oikeus hätävarjeluun siten kuin rikoslain 4 luvun 4 §:ssä säädetään. Tällaisessa hätävarjelussa poliisimies toimii virkavastuulla. Arvioitaessa hätävarjeluun puolustettavuutta on otettava huomioon poliisimiehelle koulutuksensa ja kokemuksensa perusteella asetettavat vaatimukset.

Sillä, joka poliisimiehen pyynnöstä tai tämän suostumuksella tilapäisesti avustaa poliisimiestä tilanteessa, jossa on välttämätöntä turvautua sivulli-

sen apuun voimakeinojen käytössä erittäin tärkeän ja kiireellisen poliisin virkatehtävän suorittamisessa, on oikeus poliisimiehen ohjauksessa sellaisten voimakeinojen käyttämiseen, joihin poliisimies toimivaltansa nojalla hänet valtuuttaa.

Poliisilla on oikeus puolustusvoimien avustuksella käyttää virkamiehen henkilökohtaisen aseiden käyttöä voimakkaampaa, sotavarusteiden tapahtuvaa ja poliisitehtävän suorittamiseen soveltuvaa asevoimaa rikoslain 34 a luvun 1 §:n 1 momentin 2–7 kohdassa tai 2 momentissa tarkoitettujen rikosten estämiseksi tai keskeyttämiseksi noudattaen puolustusvoimien virka-avusta poliisille annettua lakia (781/1980) ja puolustusvoimista annettua lakia (551/2007). Poliisilla on oikeus rajavartiolaitoksen avustuksella käyttää rajavartiolaitain (578/2005) 77 a §:ssä tarkoitettuja voimakeinoja rikoslain 34 a luvun 1 §:n 1 momentin 2–7 kohdassa tai 2 momentissa tarkoitettujen rikosten estämiseksi tai keskeyttämiseksi noudattaen mainitun lain 77 a–77 d §:ää.

Voimakeinojen käytön liioittelusta säädetään rikoslain 4 luvun 6 §:n 3 momentissa ja 7 §:ssä sekä hätävarjelun liioittelusta rikoslain 4 luvun 4 §:n 2 momentissa ja 7 §:ssä.

Poliisilain 2 luvun 18 §:ssä on säädetty erikseen varautumisesta voimakeinojen käyttöön ja käytöstä varoittamiseen. Voimakeinojen käyttöön on varauduttava sopivalla ja tarkoituksenmukaisella tavalla, jos virkatehtävää suoritettaessa on syytä epäillä kohdattavan vastarintaa tai rikoslain 4 luvun 4 §:n 1 momentissa tarkoitettu oikeudeton hyökkäys. Virkatehtävän kohteena olevaa henkilöä on varoitettava mahdollisuudesta joutua voimakeinojen käytön kohteeksi, jos varoittaminen on mahdollista ja tarkoituksenmukaista. Varoittaminen on tehtävä tarkoitukseen soveltuvalla ymmärrettävällä tavalla.

Poliisin oikeus voimakeinojen käyttämiseen on laaja ja voimakeinoja voidaan käyttää aina vastarinnan murtamisesta välittömästi uhkaavan rikoksen tai muun vaarallisen teon tai tapahtuman estämiseksi. Voimakeinojen käyttäminen on merkittävää julkisen vallan käyttämistä sen varsinaisessa merkityksessä, koska voimakeinojen käyttö voi puuttua hyvin vakavalla tavalla yksilön perustuslain 7 §:ssä suojattuun elämään, henkilökohtaiseen vapauteen ja koskemattomuuteen. Tästä syystä voimakeinojen käytöstä on säädetty tarkoin laissa, kuten perustuslain 7 §:n 3 momentti edellyttää.

Henkilökohtaiseen koskemattomuuteen ei saa puuttua eikä vapautta riistää mielivaltaisesti eikä ilman laissa säädettyä perustetta. Rangaistuksen, joka sisältää vapaudenmenetyksen, määrää tuomioistuimien. Muun vapaudenmenetyksen laillisuus voidaan saattaa tuomioistuimen tutkittavaksi. Vapauteensa menettäneen oikeudet turvataan lailla.

Poliisin voimakeinoista sekä kulkuneuvon pysäyttämisestä annetun sisäministeriön asetuksen (245/2015) 2 §:n 1 kohdan mukaan voimakeinojen käytöllä tarkoitetaan voimankäyttövälineen tai fyysisen voiman käyttämistä siten, että sillä pyritään vaikuttamaan tehtävän kohteena olevan henkilön käyttäytymiseen joko suoraan tai välillisesti, voimankäyttövälineen tai fyysisen voiman käyttämistä poliisilain 2 luvun 17 §:n 1 momentissa tarkoitettulla tavalla esteen poistamiseksi sekä tämän asetuksen 2 luvun 9–14 §:ssä säädettyjen menetelmien käyttöä kulkuneuvon ohjaamisessa ja pysäyttämisessä. Poliisin erilaisista voimankäyttövälineistä — tai niiden yleisimmistä vaatimuksista — on säädetty poliisista annetun valtioneuvoston asetuksen (1080/2013) 10 §:ssä seuraavasti:

Valtio varustaa poliisimiehen tehtävien edellyttämällä voimankäyttö- ja suojavälineillä. Henkilöön kohdistuvia voimakeinoja poliisilain 2 luvun 17 §:n 1 momentin mukaisesti käytettäessä poliisimies saa käyttää vain 2 momentissa mainittuja voimankäyttövälineitä, jotka Poliisihallitus on hyväksynyt ja joiden käyttöön poliisimies on saanut koulutuksen.

Poliisin voimankäyttövälineitä ovat:

1) henkilökohtaisena virka-aseena käytettävät lippaallisella tai itselataavalla kertatulella toimivat pistoolit ja revolverit niihin soveltuvine patruunoineen;

2) poliisitoimintaa tukevana ampuma-aseina haulikko, konepistooli, kivääri ja ampuma-aselain (1/1998) 6 §:n 2 momentin 12 kohdassa tarkoitettu muu ampuma-ase sekä kaasun tai muun lamaanuttavan aineen levittämiseen tarkoitettu ampuma-ase niihin soveltuvine patruunoineen;

3) muut ominaisuuksiltaan ja asianmukaisesti käytettyinä vaikutuksiltaan ampuma-asetta lievemmat voimankäyttövälineet.

Poliisin nykyisen voimankäytösääntelyn mukaan poliisin voimankäyttövalikoimaan kuuluu fyysisten voimakeinojen lisäksi esimerkiksi OC-sumutin, patukka, etälamautin, poliisikoira sekä erilaisia ampuma-aseita, joista yleisin on jokaisella poliisimiehellä oleva virka-ase. Muita voimakeinoja, paitsi ampuma-asetta, käytetään samoilla edellytyksillä. Täten esimerkiksi fyysisten voimakeinojen tai OC-sumutteen käyttäminen tapahtuu samojen perusedellytysten mukaan poliisilain 2 luvun 17 §:n 1 momenttia soveltaen. Ampuma-aseen käytön osalta on erikseen säädetty poliisilain 2 luvun 19 §:ssä perusteet sille, milloin ampuma-asetta voidaan käyttää.

#### 4.3.2 Voimakeinojen käytön edellytykset

Poliisilain 2 luvun 17 §:n 1 momentissa säädetty edellytykset voimakeinojen käytölle voidaan jakaa pienempiin osiin.

Poliisimiehillä on oikeus käyttää voimakeinoja poliisin virkatehtävällä. Laisa ei ole erikseen säädetty sitä, minkälaisella virkatehtävällä voimakeinoja on oikeus käyttää. Voimankäyttö on lähtökohtaisesti sallittua kaikenlaisissa poliisitehtävissä, joihin poliisimies toimivaltansa puitteissa ryhtyy.<sup>13</sup> Oikeuskirjallisuudessakin todetusti vaikeita harkintakysymyksiä liittyy usein kansalaistottelemattomuuden kaltaisiin ilmiöihin, joiden takana usein ovat osaat ja päämäärätietoiset aktivistijoukot.<sup>14</sup>

Voimankäytön välttämättömyys voi tulla eteen hyvin yllättävissä ja nopeissa tilanteissa ja toisaalta tilanteessa, jossa voimankäyttöä edeltää muunlainen poliisitoiminta, kuten neuvot, kehotukset ja käskyt. On tilanteita, joissa poliisi joutuu tekemään päätöksen käytettävästä voimakeinosta nopeasti ja pienillä lähtötiedoilla ja toisaalta tilanteita, joissa voimankäyttöä edellyttää pitkä ja perusteellinen harkinta ja tarvittavien keinojen punninta etukäteen.

<sup>13</sup> Voimankäytön välttämättömyys voi tulla eteen hyvin yllättävissä ja nopeissa tilanteissa ja toisaalta tilanteessa, jossa voimankäyttöä edeltää muunlainen poliisitoiminta, kuten neuvot, kehotukset ja käskyt. On tilanteita, joissa poliisi joutuu tekemään päätöksen käytettävästä voimakeinosta nopeasti ja sillä hetkellä käytössä olevilla tiedoilla, mutta toisaalta on tilanteita, joissa voimankäyttöä edellyttää pitkä ja perusteellinen harkinta ja tarvittavien keinojen punninta etukäteen.

<sup>14</sup> Helminen, Klaus; Kuusimäki, Matti; Rantaeskola, Satu. Poliisilaki. Helsinki 2012, s. 777.

Voimakeinojen käyttö voi tulla kyseeseen esimerkiksi silloin, kun poliisi turvaa mielenosoituksen järjestystä ja turvallisuutta. Olennaista on arvioida sitä, onko poliisilla virkatehtävä ja onko poliisilla virkatehtävän hoitamista varten ensisijaisia toimivaltuuksia, joiden lisäksi voi tulla peruste voimakeinojen käytölle näiden toimivaltuuksien tehostamiseksi lievempien keinojen puuttuessa. Voimakeinojen valikoimasta valikoidaan lievin mahdollinen.

Poliisin voimankäyttöoikeutta on pidetty eräänlaisena toisen asteen toimivaltuutena, koska se voi tulla muiden toimivaltuuksien ohella sovellettavaksi.<sup>15</sup> Poliisi voi esimerkiksi ottaa yleistä järjestystä ja turvallisuutta häiritsevän henkilön kiinni poliisilain 2 luvun 10 §:n 1 momentin perusteella, mutta henkilön yrittäessä paeta, poliisilla voi olla oikeus käyttää henkilön kiinniottamiseksi voimakeinoja. Vastaavasti poliisi voi suorittaa mielenosoituksessa olevalle turvallisuustarkastuksen, mutta henkilön tehdessä vastarintaa, poliisilla voi olla oikeus vastarinnan murtamiseen voimakeinoja käyttämällä.

Voimakeinoja voidaan käyttää vastarinnan murtamiseksi, henkilön paikalta poistamiseksi, kiinniottamisen toimittamiseksi, vapautensa menettäneen pakenemisen estämiseksi, esteen poistamiseksi, välittömästi uhkaavan rikoksen tai muun vaarallisen teon tai tapahtuman estämiseksi.

Hyvin usein poliisi joutuu erilaisilla virkatehtävillä murtamaan toimenpiteiden kohteena olevan henkilön vastarinnan voimakeinoja käyttäen, jos lievemmät keinot eivät ole tätä ennen toimineet. Vastarinta on laajasisältöinen käsite, jolla tarkoitetaan jonkun henkilön fyysistä, aktiivista tai passiivista käyttäytymistä poliisimiehen lailliseen päämäärään tähtäävän toiminnan estämiseksi. Passiivinen vastarinta tarkoittaa sitä, että henkilö asettaa ruumiinpainonsa tai -voimansa esteeksi virkatoimelle esimerkiksi asettamalla oviaukkoon, heittäytymällä maahan tai istumalla poliisin tavoitteleman esineen päällä.<sup>16</sup>

On myös tärkeä huomata, että peruste vastarinnan murtamiseen käyttämällä poliisin voimakeinoja ei edellytä sitä, että poliisiin kohdistetaan väkivaltaa, uhkaa tai aggressioita. Vastarinnan ei tarvitse kohdistua poliisiin, vaan kuten edellä on todettu, se voi olla mitä tahansa vastarintaa, jonka murtaminen edellyttää poliisilta toimenpiteitä. Tämä koskee myös tilanteita, joissa poliisitoiminnan kohde käyttäytyy passiivisesti tarkoituksenaan vaikeuttaa poliisin toimintaa ja virkatehtävän suorittamista

Voimakeinojen käytössä on valittava tarpeellinen voimakeino, jota voidaan pitää puolustettavana. Voimakeinoja ei saa käyttää varmuuden vuoksi ja ennen voimankäyttöä voidaan aina *voimannäytöllä* pyrkiä saavuttamaan toivottu lopputulos (esimerkiksi vastarinnan murtaminen) ilman, että voimakeinoja tarvitsee edes käyttää.

Tarpeellisen voimakeinon valintaan vaikuttaa tilanteen kokonaisarvostelu, jossa on huomioitava lievempien keinojen — siis neuvojen, kehotusten ja käskyjen — osoittautuminen tehottomiksi. Tällöin voidaan siirtyä käyttämään sitä voimakeinoja, joka on lievin ja tehokkain. Tarpeellisuusharkintaan sisältyy myös se, että voimakeinojen käytöstä luovutaan heti, kun a) tavoi-

<sup>15</sup> Helminen, Klaus; Kuusimäki, Matti; Rantaeskola, Satu. Poliisilaki. Helsinki 2012, s. 778.

<sup>16</sup> Helminen, Klaus; Kuusimäki, Matti; Rantaeskola, Satu. Poliisilaki. Helsinki 2012, s. 779.



teltu lopputulos on saavutettu tai b) voimakeino osoittautuu tehottomaksi. Poliisin on myös huomioitava se vaihtoehto, että suunnitellusta toimenpiteestä luovutaan tai sitä siirretään, jos sen loppuun suorittaminen voisi johdattaa kohtuuttomaan lopputulokseen tavoiteltavaan päämäärään nähden. Tästä on säädetty erikseen poliisilain 1 luvun 9 §:n 1 momentissa.

Poliisin voimakeinoilla ja voimankäyttövälillä ei ole erikseen säädettyä tai määrättyä käyttöjärjestystä. Ainoastaan ampuma-aseen käytölle on säädetty poliisilain 2 luvun 19 §:n 1 momentissa erilliset käytön edellytykset. Näin ollen on selvää, että poliisi arvioi lievemmän, tehokkaimman ja puolustettavissa olevan voimakeinon valinnan operatiiviseen tilanteeseen liittyvien tietojen ja tapauskohtaisen harkinnan mukaan. Tämä voi tarkoittaa sitä, että esimerkiksi fyysisten voimakeinojen ollessa tehottomia tai tarkoitukseen sopimattomia, voidaan voimakeinona käyttää OC-sumutinta.

#### *Voimakeinojen käytön valinta Helsingin poliisilaitoksen selvityksessä*

Helsingin poliisilaitoksen lausunnossa esitettyjen seikkojen kannalta on olennaista se, oliko OC-sumutteen käyttäminen poliisilain 2 luvun 17 §:n 1 momentin tarkoittamalla tavalla tarpeellinen ja puolustettava voimakeino.

Lausunnon mukaan Helsingin poliisilaitos oli pyrkinyt pitkäkestoisen tehtävän aikana hoitamaan mielenosoituksen turvaamistehtävän neuvoin, kehoituksin ja käskyin sekä sovinnollisuutta edistäen. Helsingin poliisilaitos oli kohdistanut käskynsä Unioninkadun ajoradalla istuneisiin mielenosoittajiin, jotka olivat myöhemmin siirtyneet Kaisaniemenkadulle istumaan ajoradalle. Käskyjen osoittauduttua tehottomiksi poliisi oli kohdistanut mielenosoittajiin fyysisiä voimakeinoja.

Fyysisillä voimakeinoilla ei ollut kuitenkaan saavutettu sitä lopputulosta, jota niillä tavoiteltiin. Tähän vaikutti myös se, että osa mielenosoittajista oli kahlinnut itsensä. Kahleiden irrottaminen — joka oli edellytyksenä mielenosoittajien kantamiselle — voimakeinoin voi olla vaarallista voimakeinojen kohteelle, mikä on otettava voimakeinojen valinnassa huomioon. Konkreettisesti tämä ilmeni myös siten, että poliisin kannettua tai siirrettyä yksittäinen mielenosoittaja pois ajoradalla, oli tilalle tullut uusia mielenosoittajia sekä niitä, jotka olivat kahlinneet itsensä.

Poliisilaitoksen lausunnon mukaan poliisi teki aiempiin tapahtumiin perustuvan päätöksen OC-sumutteen käytöstä, koska muut keinot olivat osoittautuneet riittämättömiksi ja tehottomiksi. Päätökseen liittyvän arvion mukaan OC-sumute voitiin kohdistaa vain niihin henkilöihin, joita poliisin toimenpiteet koskivat, sumutteesta ei aiheutuisi vammoja ja sen käytön seurauksena voimankäytön kohde luopuisi vastarinnasta.

Lausunnossa esitettyjen seikkojen perusteella OC-sumute oli tarpeellinen voimakeino a) väkijoukon siirtämiseksi, b) vastarinnan murtamiseksi, c) kiinnioton toimittamiseksi sekä d) esteen poistamiseksi. Lausunnon tietojen mukaan OC-sumutteella saavutettiin tavoiteltu lopputulos, Kaisaniemenkadun ja Unioninkadun ajoradoilla olleet merkittävät liikenne-esteet saatiin poistettua ja voimankäyttö kohdistui vain rajattuun joukkoon mielenosoittajia. Voimankäyttö oli näin ollen puolustettavaa.



Poliisilain 1 luvun 9 §:n 1 momentin mukaan poliisilla on oikeus luopua toimenpiteestä, jos sen loppuun suorittaminen voisi johtaa kohtuuttomaan lopputulokseen tavoiteltavaan päämäärään nähden. Helsingin poliisilaitoksen lausunnon mukaan tämä ei kuitenkaan ollut vaihtoehto, koska mielenosoittajien aiheuttama merkittävä liikenne-este Kaisaniemenkadun ajoradalla edellytti poliisin toimenpiteitä. Sen lisäksi toimenpiteitä edellytti se, että mielenosoittamisesta ajoradalla aiheutui vaaraa mielenosoittajille itselleen.

#### 4.3.3 Voimankäytön koulutus ja sitä koskevat hallintonormit

Poliisihallitus on antanut poliisin voimankäyttö- ja suojavälineitä sekä voimakeinojen ja suojavälineiden käytön koulutusta koskevan Poliisihallituksen määräyksen (POL-2019-28030, 26.11.2019). Määräyksellä on tarkennettu poliisin käyttöön hyväksytyjen voimankäyttö- ja suojavälineiden käytön yleisiä periaatteita, sekä voimankäyttö- ja suojavälineisiin liittyvää koulutusta ja harjoittelua.

Määräyksen tärkein tavoite on huolehtia siitä, että poliisimiehet ja muut poliisihallinnon palveluksessa olevat virkamiehet tuntevat kantamiensa voimankäyttövälineiden vaikutukset ja niiden käyttöön liittyvät säännökset sekä osaavat käyttää niitä asianmukaisesti. Voimakeinojen käyttö merkittävänä julkisen vallan käyttönä edellyttää sitä, että niitä käytetään hallitusti, johdetusti ja asianmukaisesti. Lisäksi niiden käyttäjän tulee olla koulutettu voimakeinojen käyttöön.

Voimakeinojen käytön ja käyttöperiaatteiden koulutuksesta huolehditaan kattavasti jo poliisin peruskoulutuksessa. Koulutus jatkuu koko virkauran ajan poliisiyksiköiden järjestämässä säännöllisessä koulutuksessa. Poliisihallituksen määräyksen mukaan poliisiyksiköt vastaavat siitä, että niiden henkilöstö on saanut voimakeinojen ja voimankäyttövälineiden käyttämiseen tarvittavan koulutuksen, jotta välineiden käyttö, silloin kun niitä joudutaan käyttämään, olisi mahdollisimman suoritusvarmaa ja turvallista.

Poliisin voimankäyttö tapahtuu johdetusti, hallitusti sekä tietojohtoisesti.

#### 4.3.4 OC-sumute ja sen käyttäminen

OC-sumutin on yksi poliisille hyväksytyistä voimankäyttövälineistä ja se kuuluu muihin ominaisuuksiltaan ja asianmukaisesti käytettynä vaikutuksiltaan ampuma-asetta lievempiin voimankäyttövälineisiin. Lyhenne OC tulee sanoista *Oleoresin Capsicum* tarkoittaen OC-sumutteen vaikuttavaa ainetta *kapsaisiinia*. Kapsaisiini esiintyy luonnonvaraisena chilipaprikoissa, joissa se aiheuttaa pitoisuudesta riippuen polttavan tunteen suun limakalvoilla.

OC-sumutteessa kapsaisiinipitoisuus on verrattain pieni, mutta tästä huolimatta kyse on tiivistetystä määrästä. Tämä tarkoittaa sitä, että sumutteen SHU-arvo (Scoville Heat Unit) on usein 2 miljoonaa. Vertailun vuoksi jalapeno-chilissä vastaava luku on 2 500—8 000 SHU-yksikköä ja habanero-chilissä 100 000—350 000. Maailman tulisimmassa chilipaprikassa, Carolina Reaper -chilissä, SHU-luku on noin 1,5 miljoonaa.

OC-sumuttimen vaikutus perustuu siihen, että sumutteessa oleva kapsaisiini pääsee suun, nenän ja silmien limakalvoille. Tämä aiheuttaa liman erittymistä, intensiivistä poltetta, kyyneliä erittymistä ja silmien räpytysrefleksin katoamista. Kapsaisiinin vaikutus voi olla yksilöllistä, mikä tarkoittaa sitä, että osa reagoi kapsaisiinille voimakkaammin kuin toiset.

OC-sumuttimen tyyppi vaikuttaa sen käyttöön. Poliisi käyttää pääasiassa kartiosumu-sumuttimia, joissa sumuttimessa oleva aerosoli muodostaa kartion muodossa leviävän OC-sumupilven. Tällaista sumutinta käytetään lähietäisyydeltä ja sumu kohdistetaan voimakäytön kohteen kasvoille mahdollisimman laajalle alueelle, jotta sumutteessa oleva kapsaisiini pääsee limakalvoille. Kartiosumua on käytettävä lähietäisyydeltä, koska:

- tällöin OC-sumu voidaan kohdistaa tarkasti voimankäytön kohteena olevaan henkilöön;
- sumuun vaikuttaa mahdollisimman vähän tuuli tai muut ilmapirtaukset; ja
- sumu ei pääse leviämään hallitsemattomasti ja vaikuttamaan sivullisiin.

OC-sumutteen käyttö on usein turvallisempaa voimakeinojen kohteelle kuin esimerkiksi fyysisten voimakeinojen käyttö. Fyysisten voimakeinojen käytöstä (esimerkiksi hallintaotteet, heitot ja kaadot) voi aiheutua fyysisiä vammoja tai vähäistä vakavampia fyysisiä vammoja sekä voimakeinojen käyttäjälle että kohteelle riippuen siitä, ryhtyykö voimakeinojen kohde vastarintaan. Sen sijaan OC-sumute kohdistuu pelkästään kohdehenkilöön ja johtaa usein vastarinnan murtumiseen.

OC-sumutteen käytön jälkeen voimakeinojen kohteelle annetaan ensiavuksi kylmää vettä sekä saippuavettä kapsaisiinin huuhtelemiseksi. OC-sumutteen jälkeen annettava ensiapu opetetaan poliisin peruskoulutuksessa ja sitä kerrataan poliisin voimankäytön ylläpitokoulutuksessa.

Helsingin poliisilaitoksen lausunnon mukaan OC-sumutteelle altistuneilla mielenosoittajilla oli saatavilla vettä mielenosoituspaikalla. Lausunnon mukaan Helsingin poliisilaitos huolehti paikalla siitä, että silmien ja kasvojen huuhtelu tehdään jalkakäytävällä. Helsingin poliisilaitos ei estänyt silmien ja kasvojen huuhtelua tapahtumapaikalla.<sup>17</sup> Poliisin kiinniottamille mielenosoittajille annettiin myöhemmin tarvittavassa määrin ensiapua Helsingin poliisilaitoksen Töölön säilytysuojassa.

#### 4.3.5 OC-sumutteen käytöstä ohjeistaminen

OC-sumutteen käyttö ja sen ohjaaminen perustuvat poliisilain 2 luvun 17 §:n lisäksi aikaisemmin mainittuun Poliisihallituksen määräykseen. Tämän lisäksi käyttö koulutetaan Poliisiammattikorkeakoulussa ja poliisilaitoksilla annettavassa käyttö- ja ylläpitokoulutuksessa.

Eduskunnan oikeusasiamies on antanut OC-sumutteen ensiapua koskevan päätöksen (EOAK/3986/2019, 30.1.2020), jossa kantelija arvosteli Itä-

<sup>17</sup> Helsingin poliisilaitoksen tiedote 5.10.2020: – Kysymyksiä on tullut myös siitä, miksi poliisi otti mielenosoittajilta vesipulloja pois. Vesipullot siirrettiin jalkakäytävälle, josta ne oli heti saatavilla. Poliisi ei estänyt vesipullojen käyttämistä.

Suomen poliisilaitoksen poliisimiesten menettelyä ensiavun antamisessa. Kantelijan mukaan hänet oli altistettu paprikasumutteelle ja hänen olisi kuulunut saada pestä kasvonsa myös saippualla, eikä pelkällä vedellä. Kantelijan mukaan paprikasumute ei poistunut vedellä, vaan vaikutti pestessä vain lisää. Siksi kantelijalla oli kertomansa mukaan silmät ja kasvot tulessa vielä seuraavana päivänä. Päätöksessään oikeusasiamies piti epätyydyttävänä sitä, että selvitysten mukaan paprikasumutteen käytöstä ei ole olemassa erillistä ohjeistusta.

Poliisihallitus totesi eduskunnan oikeusasiamiehelle annetussa vastauksessa, että Poliisiammattikorkeakoulu on päivittänyt sekä AMK-tutkintokoulutuksessa että täydennyskoulutuksessa käytettävän paprikasumutteen käyttöä koskevan koulutusmateriaalin. Käytön jälkeisen oikeanlaisen ensiavun antamiseen ei päivityksen yhteydessä ei ole ollut tarpeen tehdä muutoksia.

Poliisihallitus on huolehtinut siitä, että voimankäytön koulutusmateriaalin päivitys on saatavilla jokaisessa poliisiyksikössä. Lisäksi Poliisihallitus on velvoittanut voimankäytön kouluttajia kertaamaan poliisin päivitetyn koulutusmateriaalin, jotta päivitetty tiedot sisältyvät poliisiyksiköissä annettavaan voimankäyttökoulutukseen. Tällä menettelyllä varmistetaan se, että koulustapahtumien sisältö on oikeanlainen ja mahdollisimman yhdenmukainen koko valtakunnassa.

Poliisiylijohtajan sijaisena  
poliisijohtaja

Tomi Vuori

Poliisiylitarkastajan sijaisena  
poliisitarkastaja

Mia Poutanen

Asiakirja on sähköisesti allekirjoitettu asianhallintajärjestelmässä. Poliisi 08.10.2020 klo 11:16. Allekirjoituksen oikeellisuuden voi todentaa kirjaimosta.

Liitteet

1. Helsingin poliisilaitoksen selvitys POL-2020-61740, 6.10.2020.
2. Voimankäytön tilastot vuosilta 2010—2020.

Jakelu

Sisäministeriö

Tiedoksi

Sisäministeri Maria Ohisalo  
Kansliapäällikkö Kirsi Pimiä  
Poliisiylijohtaja Seppo Kolehmainen